

El cierre de Radiotelevisió Valenciana y el encuadre jurídico-constitucional del servicio público televisivo autonómico en España¹

ANDRÉS BOIX PALOP

Profesor de Derecho administrativo de la Universitat de València

Andres.Boix@uv.es

Artículo recibido el 14/03/2014 y aceptado el 07/05/2014

Resumen

El cierre de Radiotelevisió Valenciana, la televisión pública que desde 1989 (esto es, durante 24 años) ha emitido contenidos audiovisuales (tanto canales de televisión como de radio) en castellano y en valenciano desde la Comunitat Valenciana y, esencialmente, para los ciudadanos de la misma, constituye un momento importante en la historia del sector audiovisual español. Más allá de los movimientos con las televisiones de Asturias y Murcia, resueltos con cambios en los modelos de gestión y recortes económicos, estamos ante el primer cierre definitivo de una televisión autonómica en España desde la aparición de las mismas, tras la Constitución de 1978. Se trata, además, de la desaparición de una de las televisiones autonómicas de mayor dimensión (siquiera sea porque la Comunitat Valenciana es la región más poblada de España tras Andalucía, Cataluña y Madrid), con una larga tradición y que emitía para un territorio donde coexisten dos lenguas oficiales (castellano y valenciano/catalán). Por estas razones, de su cierre se derivan consecuencias jurídicas muy interesantes, de las que este trabajo pretende dar cuenta, en punto a la efectiva existencia de garantías constitucionales para la existencia (o pervivencia) de servicios públicos audiovisuales de proximidad, ya sean autonómicos o locales, y en lenguas minoritarias.

Palabras clave

RTVV, servicio público televisivo, televisión autonómica, televisión de proximidad, lenguas minoritarias.

Abstract

The closing of Radiotelevisió Valenciana, the valencian public television and radio station that has broadcasted audiovisual content (TV channels as well as two radio emissions) for 24 years (since 1989), both in Spanish and in Valencian/Catalan, is an important turning point in the history of the Spanish audiovisual market. We are dealing with the first actual closing of a regional television in Spain (in Asturias and Murcia, after all, the situation has been solved with new forms of management and funding cuts), since the appearance of this kind of broadcasters in Spain, after the 1978 Constitution. Valencian regional TV, in fact, was one of the larger and most important regional television stations in Spain (if only because Valencia is the 4th most populated region in Spain after Andalusia, Catalonia and Madrid), with a long tradition and operating in a territory where there are two official languages (Spanish as well as Valencian/Catalan). For these reasons, the closure entails really interesting legal consequences, which this paper seeks to explain, related with the actual expression of constitutional guarantees for the existence (or survival) of proximity audiovisual public services, both regional and local (offered using minority languages).

Keywords

RTVV, regional television, audiovisual public services, proximity television, minority languages.

1. Significación del cierre de RTVV

A las 12.19 horas del 29 de noviembre de 2013 se cortaba definitivamente la emisión de la señal televisiva de Radiotelevisió Valenciana (RTVV), que emitía bajo el nombre comercial de NOU desde hacía unas semanas (sustituyendo al nombre de *Canal 9* con el que inició sus emisiones regulares el 9 de octubre de 1989).² Las imágenes del momento en que las emisiones “pasan a negro” se han convertido en un momento icónico de la televisión en España, tanto por la importancia en sí del hecho (se trata del primer cierre de una televisión autonómica producido en nuestro país desde que este tipo de emisoras co-

mienzan sus emisiones a lo largo de la década de los ochenta del siglo pasado al amparo del nuevo modelo de descentralización del poder que consagra la Constitución española de 1978) como por la forma en que se produjo el corte de la señal, de una forma no sólo improvisada y con momentos de cierto esperpento, sino, además, retransmitida en directo durante varias horas por los trabajadores de la casa.³

Conviene recordar en este punto, a efectos de situar la importancia del precedente que ha sentado este proceso, que RTVV era una de las radiotelevisiones autonómicas más antiguas (como ya se ha mencionado, fue creada por ley en 1984 y había comenzado sus emisiones en 1989). En concreto, RTVV

fue la sexta televisión autonómica —tras las vascas, catalana, gallega, andaluza y madrileña— en empezar a emitir, aunque, en realidad, podemos considerar que se trata de una de las televisiones de la “segunda generación” de televisiones autonómicas, dado que tras los casos vasco (1982) y catalán (1983), y posteriormente gallego (1985), las televisiones autonómicas andaluza, madrileña y valenciana iniciaron su andadura, todas ellas, a lo largo de distintos meses de 1989 y podemos, en consecuencia, considerarlas coetáneas a efectos prácticos.

Junto con esta relativa función de pionera, concurren en RTVV otras condiciones que convierten su cierre en particularmente relevante. De hecho, como es sabido, el gobierno del Partido Popular valenciano que lo decide presenta la medida como una actuación que pretende ser “ejemplar” y marcar, en cierta medida, un camino por el que podrían transitar en el futuro otros entes autonómicos. No es baladí a estos efectos el hecho de que no sólo se cierra una cadena de televisión con tradición, sino una de las que más presupuesto han manejado y mayor número de trabajadores tenía en el momento del cierre.⁴ Además, y al margen de que su audiencia, en tiempos numerosa, hubiera declinado en los últimos años, es indudable que el hecho de que sus emisiones se dirigieran a una población en parte valencianohablante que no contaba (ni cuenta) con otros medios de comunicación audiovisuales en esta lengua con un mínimo de relieve, dotaba de una importancia social y simbólica a las emisiones de la televisión autonómica valenciana que han amplificado el impacto del cierre de la misma, puesto que con esta medida no sólo se elimina una privilegiada alternativa de información (y producción audiovisual) de proximidad sino que, además, se liquida también la posibilidad de tener un medio en una lengua minoritaria, pero hablada por una cantidad más que apreciable de ciudadanos (más de dos millones de habitantes en el territorio de la Comunitat Valenciana la tienen como lengua materna y otros tantos la entienden y la hablan).

Por todo ello, y más allá de los aspectos grotescos del proceso de cierre o de sus detalles en cuanto a la manera en que éste se desarrolló, interesa contextualizar las condiciones en que se produce, así como las razones jurídicas que se aducen para llevarlo a cabo y el marco jurídico que lo permite, tanto para entender cómo y cuándo pueden adoptarse medidas de este tipo como, en su caso, para analizar si existe algún límite jurídico a la discrecionalidad política a la hora de adoptar este tipo de decisiones o si, por el contrario, y siempre y cuando los cierres sean decididos y ejecutados siguiendo ciertas reglas y procedimientos, nada hay que objetar en Derecho a este tipo de medidas.

1.1 Contexto económico y jurídico

El proceso de cierre de RTVV ha de ser situado en un contexto económico muy determinado, el de una cadena de televisión con más de 1.600 trabajadores y una deuda acumulada de casi 1.350 millones de euros que hacía insostenible económicamente la supervivencia de la empresa a partir del momento en que la combinación de un entorno recesivo (que mengua tanto los

ingresos que desde la Administración pública se pueden derivar a su televisión autonómica como los que se pueden obtener por publicidad) con la mayor fragmentación del mercado televisivo producida por la aparición de nuevos actores (haciendo caer la audiencia y, con ello, las posibilidades de rentabilización de la misma en el mercado publicitario) impedían que se allegaran a esa actividad de servicio público televisivo todos los recursos que en las últimas dos décadas habían estado tradicionalmente a disposición de RTVV. En un contexto como el señalado, no era posible el mantenimiento del modelo televisivo que había acumulado tantos trabajadores y deuda, por lo que desde las instituciones valencianas se decide la liquidación de la “antigua RTVV” y se opta por actuar en dos direcciones en paralelo: por un lado, la creación de un nuevo modelo de prestación de televisión autonómica por medio de la aprobación por las Corts valencianas de una nueva norma que cambiará el marco jurídico en que se producirá la prestación del servicio que se encarga a una nueva sociedad que hereda los activos de la antigua, la Ley 3/2012, de la Generalitat, de Estatuto de Radiotelevisió Valenciana;⁵ por otro, descargando a la nueva sociedad encargada de llevar a cabo esa función del peso de una plantilla y una deuda acumulada enormes, concretándose ambas acciones en la realización de un Expediente de Regulación de Empleo muy ambicioso (que afectaba inicialmente a más de 1.100 trabajadores) y la asunción de la deuda por la Generalitat valenciana, a fin de que la nueva sociedad naciera sin arrastrar esas enormes cargas en su pasivo.⁶

Como puede constatarse, el contexto económico es determinante de los condicionantes en que se desarrollarán los acontecimientos que conducen finalmente al cierre de RTVV, pero no pueden obviarse, tampoco, algunos elementos de transformación jurídica que alteran las condiciones en que se produce la prestación del servicio público autonómico. Así, como hemos señalado, la vetusta Ley reguladora del tercer canal de televisión de 1983, que limitaba y predeterminaba en gran medida la manera en que los operadores autonómicos podían prestar lo que en ese momento era conceptualizado como una mera gestión indirecta del servicio público televisivo estatal para el ámbito de cada Comunidad Autónoma, había sido finalmente derogada por la Ley general de la comunicación audiovisual (LGCA) de 2010. Esta ley, además, liquida la idea de servicio público en el sector, de modo que los prestadores privados ya no lo harán sometidos a una concesión administrativa, que teóricamente ordenaría y regularía la manera de ofrecer el servicio, sino que formarán parte de un mercado competitivo donde, aunque muy condicionados por una estricta regulación, pueden desarrollar a partir de la obtención de una licencia sus actividades en régimen de mercado y con entera vocación mercantil. Junto a esos operadores privados, las televisiones públicas desarrollan unas labores de servicio público adicionales, que no les son exigibles a las privadas, y cuya realización, justamente, es lo que permite recabar financiación pública. Estas funciones de servicio público, en el nuevo contexto, son el inexcusable envés de la recepción de fondos públicos, máxime cuando el Derecho de la

Unión y las exigencias en materia de protección de la competencia, aunque tardíamente, también han acabado llegando al sector audiovisual (Medina González 2013). En este contexto de cambio generalizado en el sector, por último, el Estado se desapodera por primera vez de su control sobre la forma en que los distintos poderes autonómicos regulan sus servicios audiovisuales, tanto la prestación pública como la ordenación de los operadores privados de ámbito local y autonómico. Se da así, definitivamente, carta de naturaleza legal a las regulaciones autonómicas sobre televisión regional y local privada que con el proceso de transición a la TDT ya se habían ido desarrollando y, sobre todo, aparece por primera vez un expreso marco de autonomía legal en la norma estatal básica para que las comunidades autónomas regulen como mejor consideren la manera concreta en que se deba prestar el servicio público, caso de que se opte porque éste exista. Es en este marco de libertad en el que el legislador valenciano aprueba su nueva ley 3/2012 de RTVV asignando la prestación del servicio público a la nueva sociedad.

Sin embargo, y con independencia de estas consideraciones jurídicas, acabará siendo otro elemento económico —los efectos en esos planos de la nulidad del ERE que se había planteado como paso previo para el redimensionamiento de RTVV—, el que acabará decantando la decisión política de liquidar el servicio público televisivo en la Comunitat Valenciana.

1.2 El proceso de cierre de emisiones

El cierre de RTVV y de sus emisiones, la liquidación de la empresa pública que estaba encargada de la prestación de este servicio y la modificación del ordenamiento jurídico valenciano en el sentido de dejar sin efecto la determinación legal de que una serie de finalidades y contenidos audiovisuales habían de ser prestados por una sociedad pública, se decide (al parecer, de forma muy personalista, por el president de la Generalitat Valenciana), una vez el Tribunal Superior de Justicia de la Comunitat Valenciana hace pública la sentencia que anula el expediente de regulación de empleo que pretendía reducir la plantilla heredada de la “antigua” RTVV para lograr que la nueva sociedad contara con un número mucho más reducido de trabajadores, con la finalidad de hacerla viable a partir de una subvención anual con cargo a la Generalitat Valenciana mucho menos generosa que antaño.⁷ En efecto, la misma tarde del día en que fue conocida la sentencia en cuestión, el president de la Generalitat anuncia su decisión de cerrar RTVV por considerar que el cumplimiento de la sentencia, que obliga a readmitir a los trabajadores, hace inviable la sociedad. Ese anuncio, que además se realiza antes en un medio de comunicación que a la propia Directora General de RTVV, lleva a la dimisión de ésta y de los otros cuatro consejeros que en su día fueron nombrados por las Corts Valencianes a propuesta del PP, partido que contaba con mayoría en la cámara y que gobierna la Generalitat. RTVV pasa a tener un consejo de administración con sólo cuatro consejeros (de nueve): los cuatro nombrados en su día por les Corts a propuesta de los partidos de la oposición.

A partir del anuncio del president de la Generalitat, los acontecimientos se suceden, con una serie de jalones jurídicos que muy resumidamente podemos listar del siguiente modo:

- aprobación urgente de un Decreto-ley autonómico que modifica la ley valenciana de RTVV, a fin de permitir al Consell de la Generalitat, en ciertas situaciones de urgencia, nombrar directamente a los consejeros dimisionarios en lugar de tener que esperar a que sea de nuevo el órgano parlamentario, a quien lleva más tiempo hacerlo, quien designe a las personas que han de cubrir las vacantes;⁸
- nombramiento por el Consell, en uso de sus nuevas atribuciones, de consejeros en sustitución de los dimisionarios, a fin de recuperar el control de RTVV que, mientras tanto, había pasado a manos de un consejo de administración que, en lo que podía actuar, lo hacía con una mayoría que no se correspondía con la existente en la cámara parlamentaria;⁹
- convalidación de los nombramientos realizados por el ejecutivo a través de las Corts Valencianes;¹⁰
- aprobación por vía de urgencia de una nueva ley de televisión valenciana, que sustituye y deroga la norma de 2012, y que liquida la exigencia de que haya un servicio público televisivo autonómico: la ya mencionada Ley 4/2013, de la Generalitat, de Supresión de la prestación de los servicios de radiodifusión y televisión de ámbito autonómico, de titularidad de la Generalitat, así como de disolución y liquidación de Radiotelevisió Valenciana.¹¹

1.3. Situación actual y posible recorrido jurídico del proceso

De todo ello se deriva una situación, más allá de los numerosos problemas jurídicos y óbices procedimentales que puedan ser referidos respecto del proceso de cierre, sin duda muy poco ejemplar, jurídicamente muy interesante. Por un lado, porque a día de hoy (marzo de 2014), más de tres meses después de haberse decidido el cierre de RTVV, el proceso de liquidación de la empresa no parece haber avanzado en exceso, con la única excepción del cierre de las emisiones del 29 de noviembre de 2013. Se da por ello la paradójica situación de que los trabajadores, tanto los de la “nueva” RTVV como los de la “antigua” RTVV afectados por el ERE y que han sido readmitidos necesariamente en ejecución de la sentencia judicial, están desde esa fecha, al menos técnica y jurídicamente, de permiso retribuido. Es decir, de vacaciones... pagadas, por lo que al menos hasta la fecha el supuesto ahorro que iba a comportar el cierre de RTVV no se ha producido (y sí, en cambio, se han perdido muchos ingresos por no mantener las emisiones, como mínimo, mientras se solventaba la situación de los trabajadores). Todo ello como consecuencia de una situación jurídicamente muy enrevesada, de la que se pueden destacar, al menos, las siguientes derivaciones en el plano judicial:

- contenciosos a raíz de los nombramientos de los consejeros realizados por el Consell, a fin de controlar la regularidad jurídica de los mismos;
- recurso de inconstitucionalidad planteado por diputados del

- PSOE respecto del Decreto-ley que modificó, por razones de urgencia, la ley de RTVV;
- recursos en sede laboral de los trabajadores despedidos en el ERE, readmitidos judicialmente y que ven cómo, con posterioridad a esa sentencia, la misma se cumple formalmente (pues son readmitidos por la empresa) pero materialmente ven cómo una decisión política explícitamente destinada no a incumplir la sentencia, pero sí a dejarla sin efectos prácticos, se interpone de manera que puede entenderse que impide el cumplimiento efectivo de la sentencia;
 - denuncias contra el ejecutivo valenciano que entienden que los permisos retribuidos a los trabajadores, a los que se sigue pagando sin que trabajen, son una malversación de fondos públicos por estar destinándolos a la no realización de una función, a fin de evitar que las emisiones, en su caso, puedan ser críticas con la labor del gobierno valenciano;
 - recurso de inconstitucionalidad presentado contra la nueva ley 4/2013 que liquida la existencia de una prestación pública en el sector, presentado de nuevo por diputados del PSOE en el Congreso y recientemente admitido a trámite, por entender que la eliminación de un servicio público como RTVV va contra algunas previsiones constitucionales y, especialmente, contra algunos derechos derivados del artículo 20 de la Constitución (derecho a ser informado y derecho a una comunicación plural y respetuosa de la pluralidad social y lingüística).¹²

Como puede verse, y con independencia de las probabilidades de éxito de estas acciones, las repercusiones jurídicas del conflicto son evidentemente interesantes... y cuantitativamente notables: estamos ante un importante abanico de conflictos judiciales suscitados por la decisión. Conflictos, además, que podrían ir a más caso de que, por ejemplo, y en uso de las posibilidades que la actual ley 7/2010 básica estatal da a las Comunidades Autónomas para determinar cómo establecer la prestación del servicio televisivo autonómico con finalidad y funciones de servicio público (el ya mencionado art. 40. 2 LGCA), la Comunitat Valenciana decida en un futuro próximo acometer cambios legislativos que puedan, por ejemplo, ir en la línea de establecer un modelo de prestación con un operador de esos servicios en gestión indirecta o, más sencillamente, por medio de subvenciones directas a grupos privados ya instalados y con licencias al amparo de las concesiones otorgadas en el marco de la ley autonómica de 2005. Sabido es que, caso de que algo así ocurriera, podrían aflorar más conflictos de tipo laboral (pues la doctrina de la sucesión de empresas muy probablemente vede que en un corto período de tiempo pueda aparecer otra empresa pública o privada, pero con misiones y subvenciones públicas, que aspire a realizar lo que llevaba a cabo RTVV sin hacerse cargo de los trabajadores de la misma), relacionados con la conveniencia política de predeterminedar la acción de futuros gobiernos adoptando ciertas decisiones (como el otorgamiento de una hipotética concesión de este tipo de servicios o subvenciones plurianuales a empresas privadas del sector) o

directamente las posibilidades de establecer este tipo de medidas por más años de los que prevé el mero contrato de servicios del Derecho de la Unión (Razquin Lizarraga 2014: 61-68).

Junto a todas estas cuestiones, además, aparece un tema de fondo extraordinariamente interesante, puesto de manifiesto por todo este proceso, y que se refiere a la misma esencia de la decisión y su encuadramiento jurídico. Se trata de la cuestión referida a sí, sencillamente, es constitucional dejar sin televisión de proximidad a un territorio como la Comunitat valenciana, así como sin información y entretenimiento en lengua propia a los más de dos millones de habitantes de esta región que tienen el valenciano/catalán como lengua materna o de uso ordinario (o a los dos millones adicionales que la hablan y entienden) a partir de la interpretación que podemos hacer en la actualidad, integrando tanta la experiencia de estos años como el Derecho europeo en la materia, de las previsiones constitucionales al respecto.

2. Algunas notas sobre la garantía jurídica del servicio público televisivo de proximidad en la Constitución española y el Derecho europeo¹³

En este sentido, es esencial, a fin de tener una visión de conjunto, comprender en qué términos nuestro Derecho, tanto el español (de matriz constitucional) como el europeo (esencialmente, el Derecho de la Unión europea en materia de competencia y de servicios públicos), conciben como posible y justificada la acción pública directa en determinados sectores donde el mercado es el proveedor natural de bienes y servicios, qué funciones subsidiarias o alternativas se reconoce al sector público en esos casos y con qué finalidad han de estar orientadas.

2.1 Coste y financiación

Recientemente he estudiado, con algo más de detalle del que es posible emplear aquí, las condiciones en que, a partir de consideraciones de eficacia, podemos entender como adecuada la prestación de servicio público televisivo de ámbito autonómico (Boix Palop 2013). Para establecer conclusiones, dada la naturaleza de la cuestión, conviene recurrir antes a un análisis de tipo comparativo y afirmar esta necesidad en términos relativos antes que absolutos (pues, por definición, es imposible realizar nada en este sentido en el vacío). Así, resulta enormemente interesante indagar en hasta qué punto, por ejemplo, el pretendido “derroche” del sector público televisivo autonómico español puede ser matizado si comparamos el coste del mismo (o su número de empleados) con parámetros de productividad tan sencillos como el número de canales de televisión y radio que con esos medios personales y financieros se ponen en el aire (o más sencillamente, el número de horas anuales emitidas) y ponemos estas cifras en relación con las de prestadores estatales de otros países europeos o, más sencillamente, con los números que presenta RTVE (para más detalles, Boix Palop 2013:153-158).

Sin embargo, más allá del contraste con la idea de “eficiencia”, que nuestros operadores jurídicos (y especialmente el Tribunal Constitucional) han sido poco reacios a emplear como elemento constitucional de contraste, a pesar de la posibilidad, en mercados y ámbitos como el estudiado, de poner números y comparaciones sobre la mesa de modo no excesivamente complicado, podemos también acudir a mecanismos de control jurídico más habituales en nuestro sistema. Así, es evidente que debemos analizar hasta qué punto las funciones de unos medios (públicos autonómicos) y otros (públicos estatales y, en concreto, RTVE) pueden cumplir con las normas en materia de financiación del servicio público que establece la Unión Europea y que han ido decantándose y concretándose a lo largo de las últimas décadas. En este sentido, y por mucho que el sistema de financiación de RTVE fijado en 2009¹⁴ que excluyó la publicidad para pasar a financiar el grueso de la prestación pública a cargo de diversos cánones y tasas ha sido recientemente validado por el Tribunal de Justicia de la Unión Europea,¹⁵ es cierto que la pretensión de que la totalidad de la programación de RTVE tenga cualidades que la diferencien de la programación de las televisiones comerciales que permita ese régimen de financiación diferenciada, a pesar de que estamos en un mercado competitivo, no deja de ser, cuando menos, voluntarista. Por mucho que el hecho de que RTVE haya dejado de competir por la publicidad (aunque no totalmente, pues como es sabido sigue habiendo patrocinios y otras puertas traseras que permiten seguir asociando partes de la programación a marcas comerciales) minimiza el problema de competencia que pudiera derivarse de la asignación de recursos públicos desde el punto de vista de la pugna por captar fondos, tampoco puede perderse de vista que no lo hace en cuanto a la competencia por contenidos y audiencia. En cambio, un modelo como el de las televisiones autonómicas, con financiación dual, permite, si se realiza un esfuerzo suficiente de separación contable y contabilización del coste neto del servicio público (Medina González 2013: 145-148), un modelo más sincero, con la programación homologable a la de las televisiones comerciales financiada con recursos derivados de la publicidad y, la que tenga rasgos que la conviertan en servicio público, con cargo a los distintos modos de financiación pública legalmente previstos. En todo caso, la viabilidad del modelo dependerá de la efectiva diferenciación entre unos contenidos y otros. Asimismo, y por esta razón, para entender la mejor adaptabilidad de los servicios televisivos públicos autonómicos respecto de los estatales, es esencial analizar las diferentes características de la programación de unos y otros y, muy especialmente, cuáles son las misiones de servicio público asignadas a los operadores que permiten la diferenciación y justifican la recepción de fondos públicos (Linde Paniagua 2013; Boix Palop 2013: 173-176).

2.2 Misiones de servicio público

A efectos de la consideración de qué deba ser el servicio público televisivo en el marco del Derecho europeo, no podemos perder de vista que la clave de bóveda del mismo, a la hora de la

verdad, es la necesidad, no cubierta por el mercado, de ofrecer unos servicios de calidad diferenciados íntimamente vinculados a la propia esencia del debate público deliberativo plural en una sociedad democrática. Una visión complementaria y de salvaguarda, de red de seguridad de una oferta de mínimos (mínimos que pueden ser cuantitativos o cualitativos) que tiene mucho que ver con la evolución de los servicios públicos en otros mercados hacia entornos regulados con prestaciones públicamente garantizadas de una forma u otra (por ejemplo, en forma de servicio universal en casos como la liberalización de las telecomunicaciones) respecto de los que el Estado sí continuaría siendo responsable de un modo u otro (en este sentido, por ejemplo, López García, 2012: 240-246).

Hay quien incide en señalar la necesidad de volver a un sentido “primigenio” del servicio público televisivo, como elemento de encuentro plural a fin de ofrecer a los ciudadanos una visión panorámica global de las diversas opciones y tendencias socialmente presentes (Linde Paniagua, 2013; 197-199). Sin embargo, es complicado hacer una evaluación objetiva a partir de criterios de esta índole. Por esta razón resulta imprescindible acudir a concreciones como las que se refieren a las funciones en que el legislador, por influencia del legislador europeo, ha venido concretando los rasgos públicos del sistema (Boix Palop 2013: 173-176). López García (2012: 405-421) analiza por ello la cuestión en términos de garantía de provisión de contenidos que el Derecho asigna al sector público. La misión de servicio público tradicional, pues, queda en la actualidad residenciada en la provisión de esos servicios y difusión de una información audiovisual determinada, fijada en las orientaciones de la Unión Europea y concretada posteriormente en la legislación nacional. Por esta razón es en estas previsiones concretas donde hemos de buscar el verdadero núcleo del sentido jurídico del servicio público televisivo en nuestros días.

En este sentido, es muy significativo el listado de funciones adicionales de servicio público que realiza la Ley 8/2009 de financiación de RTVE en su artículo 9 y que justifica, en tanto que misiones específicamente asignadas a la televisión pública que no estarían garantizando debidamente los mercados audiovisuales (y que en todo caso no están obligados a ello), la recepción de fondos públicos. Es sencillo comprobar que no sólo la realidad de la programación de los medios públicos estatales no se diferencia en exceso respecto de la que ofrecen las televisiones comerciales, sino que tampoco el marco legal obliga a una programación cualitativamente diferenciada salvo en cuestiones de detalle.¹⁶

En cambio, y a diferencia de lo que ocurre con gran parte de las funciones de las televisiones públicas estatales, es manifiesto que las televisiones autonómicas cumplen funciones que el mercado, a día de hoy, no está satisfaciendo. Tanto la información de proximidad como los contenidos en lenguas diferentes al castellano están, a día de hoy, muy poco presentes en la programación de las emisoras de ámbito estatal (tanto las públicas, pues RTVE no presta excesiva atención a ninguno de estos dos vectores; como las privadas, que directamente ignoran la

existencia de otras lenguas y apenas si realizan desconexiones) y son fallidos en las de ámbito regional y local (que salvo en regiones como Cataluña, que en este sentido es una clara excepción, no han dado lugar a un entorno competitivo profesional, estable y con aspiraciones de calidad). Desde una perspectiva constitucional, máxime a la luz del mandato del art. 20.3 CE que exige a los medios públicos atender a la realidad social plural y a la diversidad lingüística del país, parece evidente que el cumplimiento de misiones de servicio público, al menos en esta vertiente, está mucho más garantizado gracias a la labor de las televisiones públicas de ámbito autonómico. Lo cual, indirectamente, las sitúa también en mejores condiciones para cumplir con la manera en que el Derecho de la Unión entiende las condiciones que han de cumplirse para poder recibir fondos públicos (Boix Palop 2013: 171-175).

Ambos elementos no pueden ser obviados a la hora de analizar la situación en la que queda la garantía de ciertas misiones de servicio público y orientaciones constitucionales, esencialmente las referidas al derecho a recibir información plural y a la traslación a los medios públicos de la pluralidad social y lingüística del país, ambas con base constitucional, tras el cierre del Radiotelevisió Valenciana (RTVV). Porque de lo expuesto hasta el momento se puede deducir la importancia de un servicio público autonómico de calidad, su conveniencia (al menos, a juicio de quien esto escribe) cuando no haya un mercado audiovisual privado de proximidad suficientemente dinámico que permita canalizar las necesidades de información más cercana y entretenimiento que se incardine en la realidad social del país, así como mientras no existan alternativas privadas con una mínima calidad y ambición en lenguas como el valenciano. Sin embargo, deducir que existan razones para defender esa conveniencia es muy diferente a afirmar su necesidad jurídica a partir de un entendimiento constitucional.

3. ¿Existe un contenido mínimo de información de proximidad al que los ciudadanos puedan tener derecho?

Aun creyendo conveniente, en la situación actual de nuestro ecosistema de medios de comunicación privados, la pervivencia de medios públicos que garanticen la comunicación de proximidad y en lenguas minoritarias, el entendimiento constitucional del art.20.3 CE en un sentido clásico no considera como jurídicamente debida la existencia de estos medios. Los mandatos contenidos en ese precepto serían, simplemente, obligaciones que deberían cumplir los medios públicos (estatales o autonómicos) caso de existir, pero en ningún caso determinarían la necesidad jurídica de los mismos. Nunca el Tribunal Constitucional lo ha afirmado de otra manera, ni el Derecho de la Unión Europea se ha interpretado en este sentido. Nunca el Derecho derivado, como es el caso de la LGCA o los textos de los distintos Estatutos de Autonomía, ha pretendido condicionar al legislador democrático, a quien se ha dejado un ámbito de libertad para determinar, según su mejor criterio (o, al menos, según

su más representativo criterio) si era efectivamente conveniente establecer un servicio de estas características o no. Es el caso también, por ejemplo, del Estatuto de Autonomía de la Comunitat Valenciana.¹⁷ Sin embargo, la situación derivada del cierre de RTVV permite aventurar algunas razones que, quizás, modulen, aunque de momento sólo tangencialmente, este entendimiento. Ello hace particularmente interesante la cuestión, pues puede apuntar hacia una incipiente densificación de estas obligaciones constitucionales que quizás en el futuro se entiendan de manera más exigente y como contenedoras de obligaciones concretas que vinculen en mucha mayor medida, al menos en algunos casos, al legislador democrático.

3.1 La idea de la (matizada) irreversibilidad de ciertos derechos en la Constitución

En ocasiones no es lo mismo no crear una institución o proteger un derecho que dejar de hacerlo o hacerla desaparecer *una vez ya había sido creado, garantizado o consolidado*. El Derecho actúa sobre una realidad subyacente que altera los mandatos jurídicos, su sentido, su significación y amplitud. Por esta razón, por ejemplo, hay quien ha estudiado —y muy bien— las condiciones jurídicas que determinan, en nuestro ordenamiento jurídico y a partir de nuestra Constitución, una cierta —pero limitada— “irreversibilidad de los derechos sociales” (Ponce Solé 2013), particularmente importante en un contexto de crisis económica y restricción de derechos como el que estamos viviendo en España en los últimos años. No conviene perder de vista que los casos en los que el Derecho considera que ciertos niveles ya adquiridos de disfrute de servicios, por ejemplo a título individual, pueden limitar enormemente el margen de actuación de los poderes públicos. Esta idea está en la misma esencia de frenos a la libre configuración por parte del legislador de la realidad como es la interdicción en ciertos casos de la retroactividad (Azpitarte 2008) o la protección, como derivada particularmente potente de la seguridad jurídica, de la tutela de la confianza legítima a fin de amparar ciertas situaciones consolidadas por los ciudadanos (para una crítica de algunas de sus derivadas, García de Enterría 2002). Sin embargo, en nuestro caso hablamos, de alguna manera, de derechos de prestación (pues eso, y no otra cosa, es un servicio público) que es más complicado que quepa argumentar que el legislador no pueda modular. De ahí su cercanía a los casos analizados por Ponce Solé (2013), en los que ha empezado a construirse una teoría sobre la posible resistencia de los derechos sociales (también derechos que comportan obligaciones prestacionales por parte de las administraciones públicas a favor de los ciudadanos), con precedentes en controles de constitucionalidad más exigentes en países como Alemania, Portugal o Italia pero, sobre todo, con una gran atención, como la que presta Ponce Solé, a la calidad del *iter* decisonal. En efecto, a su juicio, una de las barreras más importantes que el moderno Derecho público impondría en estos casos, a efectos de determinar qué prestaciones han pasado a ser núcleo inescindible de la visión que tenemos del Estado social y prestacional, es la observancia exquisita de un

procedimiento debido, colaborativo, participativo, como mecanismos de legitimación de las posibles decisiones llamadas de limitar o restringir derechos. Sólo a través de un procedimiento deliberativo real y verdaderamente inclusivo serían constitucionalmente posibles restricciones, pues. Como es evidente, este tipo de exigencias chocan frontalmente con el tipo y la cualidad de los procedimientos, someramente relatados con anterioridad, que fueron empleados tanto por el gobierno autonómico valenciano como por el parlamento autonómico para decidir la liquidación del servicio público de televisión autonómica.

Resulta interesante y llamativo, de hecho, que el recurso de inconstitucionalidad presentado contra la ley de cierre de RTVV por una serie de diputados del PSOE parta de la base, aunque no de forma explícita, de que el art. 20.1 CE se ha visto alterado en sus perfiles, ampliándolos, por el hecho de que durante años haya habido televisiones de proximidad y en lengua propia, esencialmente las diversas televisiones autonómicas a que nos hemos referido ya. Así, argumentan al plantear la inconstitucionalidad de la ley 4/2013 de eliminación del servicio público de televisión autonómica que los derechos a recibir información plural del público y de la ciudadanía se han visto conformados, tras años de poder disfrutar de este tipo de servicio, por una determinada cosmovisión consecuencia de la práctica de tal modo que, en la actualidad, podríamos considerar que la garantía de información plural y veraz que la Constitución salvaguarda obligaría a partir de cierto momento a un mínimo prestacional activo. Así, a juicio de los recurrentes, se puede argumentar que los ciudadanos se han acostumbrado a tener un cierto tipo de información, hasta el punto de que la sociedad en que vivimos, a día de hoy, necesita de esa visión de pluralidad para una correcta construcción del espacio público en una sociedad democrática. En resumen, que un cierto estándar mínimo de información, una vez alcanzado, no puede perderse y sería obligación de los poderes públicos garantizarlo caso de que el mercado no lo hiciera. Aunque no conecta el recurso este hecho con el vaciado del mismo por procedimientos de urgencia y ayunos de debate, es evidente que apunta en la misma dirección que se ha señalado.

No es éste, como ya se ha dicho, un argumento jurídicamente sólido en términos clásicos, pero es cierto que, del mismo modo que ocurre con el desarrollo de los derechos sociales, una lectura exigente de la Constitución obliga a entenderla “engordada” proteicamente con la práctica a fin de establecer barreras contra retrocesos que, caso de darse, pondrían en riesgo una visión del Estado social y democrático de derecho adaptada a los tiempos actuales. Tiempos que no pueden obviar las prácticas y las experiencias de los últimos años. Y tiempos, sobre todo, donde el valor del uso del debido procedimiento en Derecho está cada día más en el centro de las preocupaciones de los juristas. De manera que, por extraño a nuestra tradición jurídica que sea este modo de razonar, no deberíamos descartar este elemento, máxime si lo ponemos en relación con otras consideraciones.

3.2 La concreción de ciertos mandatos constitucionales genéricos a partir del Derecho europeo y de la práctica consolidada

Si la alegación de que el art. 20.1 CE se ha visto completado en sus perfiles constitucionales por una determinada práctica social y económica, mediática y comunicológica, desarrollada en los últimos años, puede parecer jurídicamente complicada de construir, la pretensión de que el art. 20.3 CE, más allá de permitir predicar un claro incumplimiento de los medios públicos españoles de ámbito estatal por su manifiesta desatención a las lenguas oficiales distintas al castellano y a la información de proximidad pueda interpretarse en el sentido de contener una obligación de creación de medios regionales que garanticen este tipo de contenidos sí puede construirse, a mi juicio, de una manera jurídica más canónica, al menos, respecto de la necesidad de disponer de medios públicos en lenguas minoritarias cuando no exista un mercado dinámico alternativo.

En este sentido, las obligaciones asumidas por el Reino de España al suscribir y ratificar la Carta Europea de Lenguas Regionales o Minoritarias,¹⁸ hecha en Estrasburgo el 5 de noviembre de 1992, son un claro ejemplo de cómo un texto jurídico que, por la vía de la interpretación de los derechos fundamentales a la luz de los instrumentos internacionales suscritos por España, puede acabar obligando a nuestro Estado y a nuestras Administraciones públicas a mucho más (debido a la interposición de ese derecho fundamental, interpretado expansivamente) de lo que el propio texto europeo obliga.¹⁹ En el caso que nos ocupa, si bien con ese grado de coactividad limitado al que ya nos hemos referido, es claro que para la Carta una televisión pública en lengua propia es un elemento esencial de entre las posibles medidas del abanico que se entiende como necesario que un Estado ha de proveer.²⁰ No parece, pues, aventurado integrar con estas ideas las referencias del art. 20.3 CE para concluir, en combinación con el hecho de que estas emisiones públicas hayan sido una constante durante años y la constatación de que sigue sin existir un mercado privado reseñable, que las labores de promoción pública han de incluir (no sólo es que puedan, pues, es que jurídicamente, además, deben), al menos, algunas medidas de promoción de un audiovisual propio en la lengua minoritaria. No es tanto, pues, que la Carta Europea obligue a España a hacerlo (cosa que no hace) sino que de la misma, en combinación con el art. 20.3 CE se puede extraer esta obligación, al menos, cuando no exista una normalización del empleo de la lengua en el sector audiovisual privado y no se establezcan cauces o canales alternativos de promoción del empleo de la lengua en cuestión (el valenciano, en el caso que nos ocupa) en los medios de comunicación privados. Algo que, conviene poner de manifiesto, no se ha hecho en el caso de la Comunitat Valenciana, pues la ya referida ley 3/2014 se limita a liquidar las emisiones públicas en la lengua propia pero no establece medida alguna de promoción o ayuda a pesar de la manifiesta ausencia de presencia de la misma en el panorama comunicativo valenciano. La combinación de todos estos factores sí permitiría, por ello, dotar al art. 20.3 CE en este punto, vía art.

10.2 CE y haciendo una interpretación ambiciosa a partir de las directrices contenidas en la Carta Europea de la densidad suficiente como para predicar un incumplimiento constitucional.

3.3 Otras cuestiones jurídicas suscitadas con el cierre

Por último, no conviene dejar de reseñar que el cierre de RTVV, y la manera en que ha sido llevado a cabo, abre también otros interrogantes jurídicos de interés que, a buen seguro, obligarán a ulteriores reflexiones en el futuro que nos ayudarán a entender mejor nuestro marco constitucional. Es el caso, muy especialmente, de la discutida cuestión sobre la posibilidad de que el legislador (ya sea estatal, ya sea autonómico) apruebe leyes que dejen sin efecto decisiones judiciales previas que han anulado una determinada actuación administrativa (en este caso, el ERE que se había aprobado con la pretensión de hacer viable RTVV). Se trata del problema de lo que suele denominarse como “convalidaciones legislativas”, por mucho que en este caso se presente con unos perfiles en parte diferentes porque, por un lado, la ley posterior no pretende dejar sin efectos la sentencia sino, en realidad, asumirla y a continuación, por entender incompatible prestar el servicio público en los términos en que la decisión judicial obliga a hacerlo, optar, sencillamente, por dejar de prestarlo (opción que en ningún momento la sentencia analizaba). De manera que no parece que podamos afirmar que este tipo de respuesta legislativa a una acción judicial sea, en puridad, una convalidación legislativa de las que hemos estudiado con mucho detalle en otro lugar (Boix Palop 2004 y 2005). Sin embargo, no es descartable que un ordenamiento especialmente tuitivo para con los trabajadores como es el laboral pueda tener en cuenta esta cuestión de una forma u otra en sus análisis de los nuevos despidos que han de producirse como consecuencia del cierre definitivo de RTVV. No es, en todo caso, éste un asunto que sea de nuestro interés en este trabajo ni sobre el que seamos expertos.

Ahora bien, no conviene perder de vista que puede haber alguna repercusión de Derecho público también en este sentido que afectaría a las posibilidades que tiene el legislador democrático de actuar de esta manera en casos semejantes al que venimos analizando. Así, en recientes sentencias, nuestro Tribunal Constitucional (por ejemplo, en la STC 129/2013, comentada en Díaz Lema, 2013) ha ido evolucionando su doctrina en materia de convalidaciones legislativas que versan sobre decisiones del legislador evaluando consideraciones genéricas de interés público hacia una jurisprudencia que entra de lleno a valorar la posibilidad o no de emplear leyes singulares en según qué casos y, sobre todo, que tiende hacia un análisis de arbitrariedad de las mismas como factor último de aceptación o no de las mismas (en este sentido, véase el trabajo de Santamaría Arinas, 2014, muy completo sobre las posibilidades que abre esta jurisprudencia, así como la posterior STC 203/2013).²¹ Para todo ello tiene muy en cuenta si las razones de ciertas decisiones son las correctas o, por el contrario, aparecen “desviadas” (un poco a la manera de la clásica “desviación de poder” administrativa, pero en este caso aplicada al legislador y, por ello, lógicamente, tras-

ladada con mucha más prudencia). En este marco analítico, una ley singular como la que propicia el cierre de RTVV, precipitada, tramitada sin apenas debate, con el explícito objetivo de “callar” a unos trabajadores que repentinamente habían comenzado a realizar una programación y unos informativos críticos con el poder, puede perfectamente ser conceptualizada como una ley, al menos, sospechosa y que sería, por ello, digna de merecer un escrutinio más exigente. En combinación con los factores ya comentados, de hecho, esa suspicacia no puede sino incrementarse.

4. Sobre la necesidad de un servicio público televisivo de proximidad y en lengua propia

El cierre de RTVV ha generado un importante impacto en nuestro sector audiovisual por muchas razones, pero no es menor el hecho de que nos obliga a reevaluar hasta qué punto la efectiva existencia de razones de peso en apoyo de la existencia de un servicio público televisivo de proximidad y en lengua propia va más allá de una discusión política. Es decir, si podemos considerar que su existencia pueda estar constitucional y jurídicamente garantizada, al menos en ciertos casos extremos. El mero hecho de que la afirmación sea posible nos sitúa en un entorno diferente al que estamos acostumbrados a analizar en España, uno en el que las decisiones de oportunidad del legislador (y de los gobiernos) están empezando a ser más controladas (y jurídicamente enmarcadas) gracias a reglas más exigentes y a un entendimiento más estrecho de lo que son los postulados de nuestra Constitución.

¿Hemos llegado a este punto en materia televisiva y, en concreto, en lo que se refiere a la protección del servicio público de proximidad y en lengua propia? A mi juicio, y a pesar de la existencia de argumentos que pueden declinarse en términos jurídicos, como hemos visto, y como señala el hecho de que haya en estos momentos sendos recursos de constitucionalidad planteados contra el Decreto-ley 5/2013 y la ley 4/2013, resulta todavía complicado poder afirmar que en el art. 20.3 CE (y más aún con base únicamente en el art. 20.1 CE) se contengan ese tipo de garantías que obligarían al legislador, limitando su libertad, a establecer un servicio televisivo de carácter público. Sin embargo, al menos en los casos en los que esté en juego la protección de las lenguas minoritarias, sobre todo si se ha normalizado esta situación (pero sin que haya un mercado privado consolidado aún), habría que considerar con mucha atención esta posibilidad en aquellos casos en que sea manifiesta la desprotección de la misma y su efectiva inexistencia en el panorama audiovisual. Sobre todo si, como es el caso de lo ocurrido en la Comunitat Valenciana con la liquidación de RTVV, la desaparición del modelo de servicio público no va acompañada, a la vez, del establecimiento de algún tipo de medida alternativa de apoyo o fomento al mismo que pueda permitir entender cumplidos los objetivos que se deducen del art. 20.3 CE en combinación con las orientaciones sobre protección y fomento

de lenguas minoritarias exigidas por los instrumentos internacionales suscritos por España. Se trata de un supuesto extremo pero que, dada la manera en que el gobierno valenciano (y las leyes aprobadas a instancias del mismo por las Corts Valencianes) han gestionado el cierre, así como la falta de medidas de apoyo al valenciano en los medios audiovisuales en paralelo al mismo, es perfectamente posible argumentar que sí se da en este caso. Incluso, una posible decisión en control de constitucionalidad podría, además, llevar al Tribunal Constitucional a indicar al legislador qué tipo de medidas debería (o podría) adoptar para superar este juicio de inconstitucionalidad, aunque este tipo de pronunciamientos sea totalmente ajeno a nuestra cultura de control de la constitucionalidad (no así a la alemana, por ejemplo). No obstante, se trata de una vía que vale la pena considerar y que, a estas alturas, no cabe descartar totalmente. Resulta particularmente interesante que una medida como el cierre de RTVV haya puesto sobre la mesa esta cuestión.

Notas

1. El presente trabajo se enmarca en las labores de investigación llevadas a cabo en el seno del proyecto de I+D+i "Pluralismo y contenidos en la nueva regulación española de los mercados audiovisuales" (DER2012-37122) financiado por el Subprograma de Proyectos de Investigación Fundamental no Orientada del Ministerio de Economía y Competitividad.
2. El cierre de RTVV ha permitido una muy interesante revisión de su historia desde un punto de vista tanto legal como de su evolución como operador televisivo a cargo de Vidal Beltrán (2014), desde la Ley 7/1984, de la Generalitat Valenciana, de creación de la Entidad Pública RTVV y regulación de los servicios de radiodifusión y televisión de la Generalitat Valenciana y el inicio de emisiones regulares 5 años después (el 9 de octubre, festividad de la Comunitat Valenciana, de 1989) a las leyes 3/2012, de la Generalitat, del Estatuto de Radiotelevisió Valenciana, que debía haber marcado una nueva etapa en la prestación del servicio público finalmente truncada con el cierre, la Ley 4/2013, de la Generalitat, de Supresión de la prestación de los servicios de radiodifusión y televisión de ámbito autonómico, de titularidad de la Generalitat, así como de disolución y liquidación de Radiotelevisió Valenciana. Sobre las características del servicio de público de prestación televisiva que se había consolidado durante estos años, desde un punto de vista jurídico, en la Comunitat Valenciana, ver Boix Palop (2010). Para una visión de la incidencia de la televisión pública en el mercado audiovisual valenciano más allá del marco normativo en el que desarrollaba su actuación, ver Peris, Izquierdo y Lara (2010).
3. Las emisiones de la primera cadena de la radio pública valenciana habían sido cortadas en la madrugada de ese mismo día 29 de noviembre de 2013, interrumpiendo abruptamente la emisión de *La Taula Esportiva*, un programa deportivo que era el espacio de más audiencia de la radio autonómica. El desorganizado y aparentemente improvisado proceso de corte de las emisiones de los distintos canales se complicó a partir de ese momento, pues este hecho sirvió de aviso a los trabajadores respecto de las intenciones de la recién nombrada nueva dirección de la Radiotelevisió Valenciana. Tras una accidentada madrugada, con los trabajadores prosiguiendo una emisión improvisada y negándose a cortar las emisiones, las instrucciones de los nuevos ejecutivos de la cadena, avaladas por una resolución judicial dictada esa misma mañana por un juzgado de Paterna, van cumpliéndose poco a poco. A media mañana se corta la emisión por internet y, finalmente, en una imagen icónica por el hecho de retransmitirse en directo todo el proceso, la emisión "pasa a negro", como se ha dicho, a las 12.19 horas. Sin embargo, la segunda cadena de radio autonómica (que, al parecer, había sido "olvidada" en el primer corte de emisiones realizado, que justamente era respecto de la radio) todavía se mantuvo en el aire unas horas más, con una programación especial, de despedida, a cargo de los trabajadores de la radio autonómica que, a la postre, y de forma voluntaria, cerraron definitivamente las emisiones de la radiotelevisión pública valenciana a media tarde de ese día 29 de noviembre de 2013. Un relato mucho más detallado del proceso de cierre, también en sus vertientes de "esperpento" e incluso de "reality-show", en Vidal Beltrán (2014). Asimismo, en el libro colectivo editado por Flor y Climent (2013) se reúnen muchos trabajos, no jurídicos sino esencialmente periodísticos y opinativos, de mucho interés en no pocos casos para entender el proceso de agonía del modelo de servicio público de RTVV y los pasos previos al cierre (esencialmente el ERE y nuevo modelo planteado que es la antesala de la sentencia que acaba provocando la decisión del gobierno autonómico de cerrar la televisión).
4. Refiriéndonos a datos de 2011, antes de que se iniciara el proceso de redimensionamiento de muchos de los entes autonómicos, y por ello más representativos de todo el período anterior, RTVV manejó un presupuesto de 183 millones de euros, el cuarto presupuesto más elevado de las distintas televisiones públicas españolas tras el de la Corporación Radiotelevisión Española (RTVE), de 1.200 millones de euros; del de Televisió de Catalunya (TVC), de 321 millones de euros; y del de Radio y Televisión de Andalucía (RTVA), de 232 millones de euros. Estas cifras se trasladan también al número de trabajadores, superior a 1.600, situando también a RTVV en cuarto lugar entre las televisiones públicas (y tercero entre las televisiones públicas autonómicas).
5. La nueva ley de RTVV se aprueba cuando ya ha sido modificada la norma estatal básica, la Ley 7/2010, general de la comunicación audiovisual, mediante la Ley 6/2012, que da más posibilidades (o, más bien, las hace legalmente explícitas) a las Comunidades autónomas a la hora de regular sus modelos de televisión pública, con un art. 40.2 LGCA que claramente permite la existencia de diversas posibilidades de gestión, a diferencia de lo que era lo común en el restrictivo modelo anterior. Sobre el particular, Lozano Cutanda (2012) se refiere

a las posibilidades de nuevos modelos de gestión que supone la norma, así como a la posibilidad de privatizar, incluso, televisiones autonómicas que la norma abre. En este sentido, y sobre la utilización de estas posibilidades que plantea la norma valenciana (Ley 3/2012, de Estatuto de Radiotelevisió Valenciana), ha de señalarse que el modelo de gestión elegido (art. 3), aun con la expresa posibilidad de externalizar parte de la producción (arts. 3.2 o 24), sigue siendo el clásico modelo de gestión directa del servicio público, para lo cual se imitan aspectos del modelo estatal de RTVE fijado por la ley 17/2006, de Radio y Televisión de Titularidad Estatal, como por ejemplo la figura del Contrato programa (art. 4) (Boix Palop 2013: 177-178).

6. Vidal Beltrán (2014).
7. Se trata de la sentencia nº 2338/2013, de 4 de noviembre de 2013, del Tribunal Superior de Justicia de la Comunitat Valenciana, sala de lo Social, sección primera (Ponente: María Montes Cebrián; Roj: STSJ CV 4400/2013), que resuelve los recursos presentados por diversas secciones sindicales de RTVV solicitando la nulidad del ERE, que finalmente es reconocida por una pléyade de razones, hasta el punto de que incluso la propia Fiscalía se sumó a la petición de los recurrentes. La sentencia, que no ha sido recurrida por la Generalitat valenciana ni por RTVV, considera que existieron numerosos defectos formales y procedimentales en la tramitación de todo el proceso, incluyendo la falta de una verdadera negociación entre las partes o modificaciones sobrevenidas en el número de afectados y la selección de los mismos, así como graves defectos estructurales de diseño del mismo.
8. Se trata del Decreto-ley 5/2013, recientemente estudiado por Vidal Beltrán (2014) y Andrés Segovia (2014), de modificación de la ley 3/2012 de Estatuto de RTVV. Básicamente, por medio de este Decreto-ley, se pretende eliminar una (supuesta) imposibilidad de funcionamiento con sólo cuatro consejeros, que se solucionarí con esa potestad excepcional de nombramiento de consejeros por el ejecutivo autonómico. La aprobación del mismo se llevó a cabo empleando la fórmula del Decreto-ley autonómico (recurso normativo que, por ejemplo, he criticado para este ámbito en otras ocasiones, véase Boix Palop 2012) y además en un proceso plagado de pequeñas irregularidades formales (que no han sido despejadas del todo) en la convocatoria y efectiva toma de decisiones por parte del Consell de la Generalitat valenciana, lo que se tradujo en una sucesión de publicaciones de ediciones del *Diari Oficial de la Comunitat Valenciana* de ese día ciertamente anómala y que comenté en su día en <http://www.lapaginadefinitiva.com/aboix/?p=940>. Este Decreto-ley ha sido recurrido ante el Tribunal Constitucional por un número suficiente de diputados del Grupo Socialista en el Congreso, básicamente cuestionando la existencia de una efectiva urgencia que justificara el recurso a este tipo de norma, quien todavía no se ha pronunciado al respecto de forma definitiva.
9. Estos nombramientos han sido recurridos administrativamente, sin que se hayan pronunciado definitivamente los tribu-

nales al respecto en la fecha de escribir este artículo, por entender los recurrentes que no cumplían ni con los requisitos de capacidad profesional (experiencia en el sector audiovisual o en gestión empresarial) que el art. 12.2 de la Ley 3/2012 exigía para los miembros del Consejo de Administración de RTVV designados por las Corts y que, por no ser un precepto modificado por el Decreto-ley 5/2013, hay que entender que subsistían como exigencia, lo que permite, sin duda, una revisión jurisdiccional (por mucho que pueda entenderse que deferente) respecto del cumplimiento por parte de los nombrados de estos requisitos. Asimismo, es cuestionable, dado que todos los nombrados fueron hombres, que los nombramientos cumplan con la exigencia de paridad en las designaciones administrativas exigida por el art. 16 de la Ley Orgánica 3/2007 para la igualdad efectiva de mujeres y hombres. Si bien es discutido que este precepto se pueda entender que ha de aplicarse a los nombramientos cuando son realizados, como es la regla ordinaria, por un órgano parlamentario, el hecho de que el Decreto-ley 5/2013 permita excepcionalmente que esta función sea asumida por el Ejecutivo habría de interpretarse en el sentido de considerar que, en esos casos, sí se han de cumplir con este tipo de limitaciones en la libertad de elegir que se aplica a todo nombramiento administrativo por el carácter básico de ese precepto.

10. Una convalidación en rigor innecesaria, pues los nombramientos ejecutivos a que habilita la modificación legal introducida por el Decreto-ley 5/2013 no requieren de posterior confirmación parlamentaria, pero que se añadió con la clara intención de blindar, gracias a la interposición de la actuación de las Corts, los mismos frente a una posible revisión judicial a cuenta de los defectos, aparentemente bastante obvios en al menos algunos de ellos, referidos en la nota anterior.
11. Dada la concisión de la norma puede tener sentido transcribirla. En apenas tres artículos, dos disposiciones adicionales y una derogatoria (de la Ley 3/2012) la norma suprime la prestación del servicio público de radio y televisión, que desde ese momento deja de ser legalmente una prestación que obligue a la Generalitat Valenciana. Además, la norma decreta la extinción de la sociedad prestataria y faculta al Consell a desarrollar las medidas para ello, así como determina la extinción de los contratos laborales, dentro del marco legal vigente en el Estatuto de los Trabajadores:

Artículo 1. Objeto. *La presente ley tiene por objeto suprimir la prestación de los servicios de radiodifusión y televisión de ámbito autonómico de titularidad de la Generalitat y, en consecuencia, autorizar al Consell la extinción, disolución y liquidación de la empresa pública Radiotelevisió Valenciana, SAU, que gestiona dichos servicios.*

Artículo 2. Supresión de la prestación de los servicios de radiodifusión y televisión. *1. Se suprime la prestación del servicio público de radio y televisión de ámbito autonómico prestado por cualquier medio o canal de difusión, por la Generalitat, al amparo de lo establecido en el artículo 56 del Estatuto de autonomía de la Comunitat Valenciana.*

2. Se suprime la prestación de cualquier otro servicio de interés general que en materia de radio y televisión presta la Generalitat en virtud de sus competencias estatutarias.

Artículo 3. Disolución, extinción y liquidación de Radiotelevisión Valenciana, SAU. Se autoriza al Consell para que, constituido en Junta General de Accionistas, disuelva y extinga la empresa Radiotelevisión Valenciana, SAU.

En el acuerdo de disolución se nombrará una comisión de liquidación compuesta por tres miembros que llevarán a cabo las actuaciones legal y estatutariamente establecidas.

Disposición adicional primera. 1. Como consecuencia de la supresión de la prestación de los servicios de radio y televisión acordada en el artículo 2 de esta ley, y el correspondiente cese de las emisiones en ambos medios, se producirá la extinción de los contratos de trabajo que afecten a la totalidad de la plantilla de la empresa Radiotelevisión Valenciana, SAU, en los términos y siguiendo el procedimiento establecido en el artículo 51 y la disposición adicional vigésima del Texto refundido del Estatuto de los trabajadores, aprobado por el Real decreto legislativo 1/1995, de 24 de marzo, y demás normativa vigente que la desarrolle.

2. Radiotelevisión Valenciana, SAU, asumirá las consecuencias económicas resultantes del proceso de disolución y liquidación que se efectúe en atención a lo dispuesto en el artículo 2 de la presente ley, con cargo a la consignación presupuestaria que se preverá en la Ley de presupuestos de la Generalitat para el ejercicio 2014.

3. La Generalitat responderá, en su caso, de las consecuencias económicas derivadas de la Sentencia 2.338/13, de 4 de noviembre, dictada por la Sala de lo Social del TSJCV en el procedimiento 17/2012, a que vengan obligados el ente RTVV y sus sociedades filiales, una vez dichas consecuencias económicas sean líquidas, vencidas y exigibles.

Disposición adicional segunda. Se faculta al Consell, constituido en Junta General de Accionistas, para cesar a los miembros del Consejo de Administración de Radiotelevisión Valenciana, SAU.

12. El recurso de inconstitucionalidad está disponible en la web del Grupo Parlamentario Socialista en el Congreso de los Diputados a 15 de marzo de 2014 en la dirección: http://www.socialistasdelcongreso.es/opencms/export/sites/default/gps/resources/Prensa/Documentos/Recurso_Inconstitucionalidad_LEY_4_2013_RTUV_24-02-14.pdf
13. Aunque el presente trabajo se desarrolla a partir de los problemas jurídicos que enmarcan el cierre de RTVV, que es una televisión autonómica, no es aventurado sostener que exactamente las mismas razones y los mismos argumentos jurídicos que han de ser manejados para encuadrar en Derecho este problema son trasladables, por ejemplo, a las televisiones locales. Por esta razón, a la hora de analizar la cuestión desde un punto de vista más general, hablaremos en ocasiones del encuadre jurídico del servicio público televisivo de proximidad, entendiendo como tal al que incluye tanto las televisiones autonómicas como las locales (que son, más bien, como

es sabido, comarcales, al menos en el modelo vigente en España).

14. Sobre el sistema establecido en la Ley 8/2009, de Financiación de la Corporación de Radio y Televisión Española, y su adaptación a las exigencias del Derecho comunitario, Medina González 2013: 127-140.
15. La Sentencia de 6 de octubre de 2013 del Tribunal General de la Unión Europea, en el caso T275/11, que resuelve el recurso presentado por la televisión privada francesa TF1 contra un sistema de financiación muy semejante al español, ha concluido con la afirmación de la validez del mecanismo de financiación a largo plazo de France Télévisions, que el tribunal entiende como una ayuda estatal compatible con el mercado interior y que no distorsiona la competencia. Dadas las similitudes entre este sistema de financiación de la televisión pública francesa y el de la Ley 8/2009, el recurso presentado contra la misma ha sido zanjado.
16. En general, el listado de obligaciones específicas de servicio público que supuestamente diferenciaría la programación de la televisión pública respecto de sus alternativas privadas, contenido en el referido art. 9 de la Ley 8/2009, presenta muy pocas diferencias cualitativas respecto de lo que es, en la práctica, la realidad de las emisiones privadas, cuando no se limita a señalar diferentes umbrales cuantitativos en algunas materias y poco más. Para un análisis más detallado de esta cuestión, Boix Palop 2013:169-172.
17. Así, en el art. 56.2 del EACV, donde se establece que "en los términos establecidos en el apartado anterior de este artículo, la Generalitat podrá regular, crear y mantener televisión, radio y demás medios de comunicación social, de carácter público, para el cumplimiento de sus fines". Como puede verse, de la literalidad del mismo es realmente complejo argumentar una obligatoriedad de la prestación directa del servicio, pues queda claro que lo que hace el precepto es habilitar a la Administración valenciana a hacerlo, caso de que lo entienda conveniente. La ley 4/2013, como ya hemos expuesto, justamente lo que hace, invocando el precepto, es establecer la consideración del legislador valenciano de que no es preciso hacer uso de esta facultad.
18. Su publicación en el BOE de 15 de septiembre de 2001 confirma su definitiva inclusión en el ordenamiento jurídico español.
19. El artículo 2 de la norma no obliga al cumplimiento de todas y cada una de las obligaciones que lista a continuación, sino que permite a los Estados cumplir sólo algunas de ellas.
20. Resulta particularmente relevante, en este sentido, su artículo 11, referido a las obligaciones posibles que se entiende que han de proveer los Estados firmantes en materia de medios de comunicación y que, como puede verse, establece que las autoridades han de actuar proactivamente, ya sea creando medios de comunicación públicos, ya apoyando la creación de medios privados, que sirvan como agentes de normalización y promoción del uso de esas lenguas:

Art. 11. 1. Para los hablantes de lenguas regionales o mino-

ritarias, en los territorios en que se hablen dichas lenguas, según sea la situación de cada una de ellas y en la medida en que las autoridades públicas, de manera directa o indirecta, tengan competencias, atribuciones o un papel que representar en dicho ámbito, respetando al propio tiempo los principios de independencia y de autonomía de los medios de comunicación, las Partes se comprometen:

a) en la medida en que la radio y la televisión tengan una misión de servicio público, a:

i) garantizar la creación de, al menos, una emisora de radio y un canal de televisión en las lenguas regionales o minoritarias; o ii) fomentar y/o facilitar la creación de, al menos, una emisora de radio y un canal de televisión en las lenguas regionales o minoritarias; o iii) adoptar las medidas adecuadas para que los medios de difusión programen emisiones en las lenguas regionales o minoritarias ;

b i) fomentar y/o facilitar la creación de, al menos, una emisora de radio en las lenguas regionales o minoritarias; o ii) fomentar y/o facilitar la emisión de programas de radio en las lenguas regionales o minoritarias, de manera regular;

c i) fomentar y/o facilitar la creación de, al menos, una canal de televisión en las lenguas regionales o minoritarias; o ii) fomentar y/o facilitar la difusión de programas de televisión en las lenguas regionales o minoritarias, de manera regular;

d) fomentar y/o facilitar la producción y la difusión de obras de audición y audiovisión en las lenguas regionales o minoritarias; e i) fomentar y/o facilitar la creación y/o mantenimiento de, al menos, un órgano de prensa en las lenguas regionales o minoritarias ; o ii) Fomentar y/o facilitar la publicación de artículos de prensa en las lenguas regionales o minoritarias, de manera regular;

f) i) cubrir los costes adicionales de los medios de comunicación que utilicen lenguas regionales o minoritarias, cuando la Ley prevea una asistencia financiera, en general, para los medios de comunicación; o ii) ampliar las medidas existentes de asistencia financiera a las producciones audiovisuales en lenguas regionales o minoritarias.

21. Sobre las SSTC 129/2013 y 2013/20013 he tenido ocasión de pronunciarme en mi blog <<http://www.lapaginadefinitiva.com/aboix/?p=982>>. A mi juicio, el Tribunal Constitucional plantea soluciones, caso a caso, anulando sendas leyes singulares, sin preocuparse excesivamente de construir una teoría general que permita identificar los supuestos en los que las mismas son posibles y aquellos en los que no. A partir de mi trabajo sobre las convalidaciones legislativas, donde se trata este problema (Boix Palop 2004), entiendo que el Tribunal Constitucional, en el fondo, está anulando estas normas por entender que es un ejercicio, desviado, por arbitrario, de las competencias del legislador, pues no habría necesidad de establecer normas singulares y excepcionales dada la inexistencia de una necesidad lógica imperiosa. Es interesante considerar que, si se acepta esta tesis, esto es, no tanto que las leyes singulares *per se* sean inconstitucionales, sino que lo son cuando son arbitrarias, la clave del juicio sobre las mismas se

desplaza a la concurrencia de una serie de factores que permitan predicar o no la arbitrariedad de las mismas por emplear potestades, en este caso la legislativa, de manera desviada. En este sentido, en el caso de RTVV, la manifiesta voluntad de dejar sin efecto una sentencia judicial que estimaba las pretensiones de los trabajadores y la previa exhibición de esta posibilidad como amenaza a los mismos para que no hicieran valer sus derechos puede suponer un indicio muy cualificado de uso desviado y arbitrario de la potestad legislativa.

Referencias

ANDRÉS SEGOVIA, B. "Problemas planteados por el cierre de RTVV y el Decreto-ley 5/2013 del gobierno valenciano". En: BOIX PALOP, A.; VIDAL BELTRÁN, J.M. (eds.). *Medios de comunicación, libertades y derechos en tiempos de crisis*. Cizur Menor [Navarra]: Aranzadi, 2014 (en prensa).

AZPITARTE, M. *Cambiar el pasado*. Madrid: Tecnos, 2008.

BOIX PALOP, A. *Las convalidaciones legislativas de actos y disposiciones administrativas ilegales*. Madrid: lustel, 2004.

BOIX PALOP, A. "Las leyes de convalidación en el ordenamiento constitucional". *Revista Española de Derecho Constitucional*, nº 73, 2005.

BOIX PALOP, A. "El marco jurídico del mercado audiovisual valenciano en tiempos de transformación". En: LÓPEZ GARCÍA, G. (ed.). *El ecosistema comunicativo valenciano: características y tendencias de la primera década del siglo XXI*. Valencia: Tirant lo Blanch, 2010.

BOIX PALOP, A. "La inconstitucionalidad del Decreto-ley autonómico". *Asamblea, revista parlamentaria de la Comunidad de Madrid*, diciembre de 2012, pp. 120-148.

BOIX PALOP, A. "Crisis y transformación del modelo de televisión autonómica en España en el contexto europeo". *Revista de Derecho de la Unión Europea*, nº 24, 2013, pp. 149-181.

DÍAZ LEMA, J. M. "El fin del privilegio de la ley singular". *El Cronista del Estado Social y Democrático de Derecho*, nº 39, octubre 2013, pp. 62-73.

FLORES, B.; CLIMENT, V. (ed.). *Adéu RTVV*. Valencia: Universitat de València, 2013.

GARCÍA DE ENTERRÍA, E. "El principio de protección de la confianza legítima como supuesto título justificativo de la responsabilidad patrimonial del Estado Legislador". *Revista de Administración Pública*, nº 159, 2002, pp. 173-206.

LINDE PANIAGUA, E. "Las mutaciones del régimen jurídico de la televisión pública estatal y su incompatibilidad con el Derecho de la Unión Europea". *Revista de derecho de la Unión Europea*, nº 24, 2013, pp. 183-199.

LÓPEZ GARCÍA, M. *La oferta de contenidos audiovisuales: servicio público, libre competencia y derecho a la información*. Madrid: Civitas-Thomson-Reuters, 2012.

LOZANO CUTANDA, B. "Nuevos modelos de gestión y posibilidad de privatización de las televisiones autonómicas: la ley 6/2012". *Diario La Ley*, nº 7917, 2012.

MEDINA GONZÁLEZ, S. "La financiación de las televisiones públicas a la luz del Derecho europeo de la competencia". *Revista de Derecho de la Unión Europea*, nº 24, 2013, pp. 115-148.

PERIS BLANES, A.; IZQUIERDO, J.; LARA, I. "La televisión en la Comunidad Valenciana". En: LÓPEZ GARCÍA, G. (ed.). *El ecosistema comunicativo valenciano: características y tendencias de la primera década del siglo XXI*. Valencia: Tirant lo Blanch, 2010.

PONCE SOLÉ, J. *El Derecho y la (ir)reversibilidad limitada de los derechos sociales de los ciudadanos. Las líneas rojas constitucionales a los recortes y la sostenibilidad*. Madrid: Instituto Nacional de Administración Pública (INAP), 2013.

RAZQUIN LIZARRAGA, M. M. "Contratos de gestión de servicios públicos y recursos especiales en materia de contratación (presente y propuestas de reforma)". *Revista española de Derecho administrativo*, nº 161, 2014, pp. 37-74.

SANTAMARÍA ARINAS, R. "Leyes singulares, tutela judicial efectiva y recepción de la doctrina *Boxus* por el Tribunal Constitucional español". *Revista de Administración Pública*, nº 193, 2014, pp. 165-195.

VIDAL BELTRÁN, J. M. "Nuevas perspectivas jurídicas derivadas del cierre de RTVV". En: BOIX PALOP, A.; VIDAL BELTRÁN, J. M. (eds.). *Medios de comunicación, libertades y derechos en tiempos de crisis*. Cizur Menor [Navarra]: Aranzadi, 2014 (en prensa).